



AVIS n° 14/2022
du 20 juillet 2022 concernant la proposition de loi du
pays portant réforme de la
protection sociale des travailleurs indépendants, des
travailleurs salariés et assimilés, et des cas
particuliers du RUAMM

Présenté par la la CDEFB¹ et la
CSPS² :

Le président et la vice présidente :

M. Jean SAUSSAY et Mme Pascale DALY

Les rapporteurs :

Mme Corinne QUINTY et M. Daniel ESTIEUX

Dossier suivi par :

M. Jérôme LAFLEUR, chargé d'études,
et Laetitia MORVILLE, secrétaire.

¹ CDEFB: *commission du développement économique, des finances et du budget*

² CSPS : *commission de la santé et de la protection sociale*

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 20 juin 2022 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie, d'une proposition de loi du pays portant réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants, des travailleurs salariés et assimilés, et des cas particuliers du RUAMM, selon la procédure normale.

La commission de la santé et de la protection sociale ainsi que celle du développement économique, des finances et du budget, en charge du dossier, ont auditionné les représentantes et représentants du congrès, du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 14/2022

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Déficitaire depuis son origine, le régime unifié d'assurance maladie et maternité (RUAMM), présente aujourd'hui, un déficit structurel de 14 milliards F.CFP³.

Mesdames FALAEO et SALIGA-LUTOVIKA et monsieur TUKUMULI, conseillers de la Nouvelle-Calédonie, ont ainsi déposé sur le bureau du congrès le 2 juin 2022, une proposition de loi du pays portant réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants, des salariés et assimilés, et des cas particuliers du RUAMM, et une proposition de délibération prise en application du titre Ier de ladite loi du pays.

Avec pour objectif l'amélioration des recettes du RUAMM, la proposition de réforme se décline en trois titres :

- Le titre I^{er} propose d'inscrire les travailleurs indépendants à la même couverture que celle des fonctionnaires, salariés et assimilés, sans distinction d'intégration, avec prestation en espèce. Il est également instauré un taux unique de cotisation fixé à 13% pour toute les personnes relevant de cette couverture⁴.
- Le titre II propose l'abrogation des dispositifs de réduction de taux d'abattement et d'exonération de cotisations et leurs compensations intégrales par la Nouvelle-Calédonie au bénéfice de certains secteurs aidés.
- Le titre III propose l'abrogation des exonérations des cas particuliers de taux de cotisations au RUAMM et que tous cotisent au taux de 2,85%.

³ A noter qu'à une époque la TSS était affectée à la CAFAT afin de financer le régime.

⁴ Travailleurs indépendants, les salariés et assimilés, les magistrats de l'ordre judiciaire, les fonctionnaires civils de l'Etat, les militaires, les ouvriers de l'Etat, les fonctionnaires relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, les maires, les adjoints et les sénateurs coutumiers.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DES COMMISSIONS

En propos liminaires, le CESE NC relève que le groupe Eveil océanien a “volontairement” proposé un texte, sans concertation au préalable, en laissant les discussions ouvertes pour la suite.

A) Sur le titre 1er relatif à la protection sociale des travailleurs indépendants et la mise en place d'un taux unique.

a) Sur l'affiliation des travailleurs indépendants au RUAMM

Lors de la mise en œuvre du RUAMM en 2002, il avait été créé un certain nombre de profils de cotisations et de garanties, pour faciliter l'acceptation de l'entrée des travailleurs indépendants dans le régime. Ces derniers ont le choix entre deux formules : l'intégration partielle, qui garantit le remboursement des frais médicaux pris en charge à 100% ou l'intégration complète, qui garantit le remboursement de tous les frais médicaux selon les taux de prise en charge du RUAMM. Les travailleurs indépendants peuvent également souscrire à l'option prestations en espèces qui leur permet, entre autres, de pouvoir bénéficier d'indemnités en cas d'interruption d'activité.

Les spécificités de ce régime présentent certains inconvénients :

- La couverture des travailleurs indépendants n'est pas optimale : 41% d'entre eux ont une couverture sans prestation en espèce et 25% ne sont couverts que pour les gros risques.
- Une difficulté de compréhension des démarches et de leurs droits.
- Une gestion d'affiliation et de recouvrement lourde et coûteuse.
- Des pertes d'abattements de cotisations, compensées par la Nouvelle-Calédonie via l'agence sanitaire et sociale (ASS NC) qui s'élèvent à 4,2 milliards de F.CFP en 2021.

Afin d'apporter des solutions à ces difficultés, il est proposé d'intégrer les travailleurs indépendants à la même couverture que celle des fonctionnaires, salariés et assimilés, sans distinction d'intégration, avec prestation en espèce. Ainsi, l'ensemble des actifs aurait le même niveau de couverture sociale en Nouvelle-Calédonie quel que soit leur statut.

Il s'agit d'une modification importante du statut des travailleurs indépendants à l'égard du RUAMM. Ils y sont affiliés mais n'ont de droits que s'ils sont à jour de leurs cotisations. La réforme fait tomber ce lien cotisations-droit.

Ils deviennent des ayants-droit du régime quelle que soit leur situation à l'égard des cotisations qu'ils auront payé. En contrepartie, les taux de cotisation qui sont appliqués aujourd'hui en fonction de leurs revenus, seront fixés à 13%.

En effet, la réforme propose également de fixer un taux unique de cotisation à 13% (+0,5% pour les prestations en espèces des travailleurs indépendants et des salariés et assimilés) et la suppression de la tranche 2 pour toutes les catégories de travailleurs. La répartition pour toutes ces catégories (sauf les travailleurs indépendants) serait : 10,15% (+0,5% pour les salariés et assimilés) à la charge de l'employeur et 2,85% à la charge du salarié.

10780 travailleurs indépendants bénéficient déjà de l'intégration complète et de la prestation en espèce, soit 50% des travailleurs indépendants faisant l'objet d'une compensation.

Il a été rapporté aux commissions en audition, qu'aucune recherche n'a été menée afin de vérifier si cette hausse de cotisations était soutenable compte tenu des revenus perçus par cette catégorie de travailleurs. Beaucoup de travailleurs indépendants n'auront probablement pas les moyens financiers de supporter une hausse aussi importante au 1^{er} janvier 2023 (totalisant 4.2 milliards de F.CFP, au total). Par ailleurs, sur 11 000 artisans :

- 40% de l'ensemble des artisans ont un revenu moyen inférieur au salaire minimum garanti (157 000 XPF).
- 72% exercent en nom propre et ont un revenu mensuel moyen inférieur au salaire médian (202 000 XPF contre 245 000 XPF).
- Le travailleur indépendant devra verser 33 000 XPF/mois au lieu de 17 000 XPF/mois.

b) Sur la mise en place d'un taux unique

Autre grand pilier de la réforme, il est proposé que tous les actifs cotisent, proportionnellement à leur rémunération, sur un seul et même taux de cotisation, fixé à 13%, et la suppression de la tranche 2 pour toutes les catégories de travailleurs.

Il a été rapporté à la commission que la mesure augmentera le revenu d'un certain nombre de salariés et diminuera les charges d'un certain nombre d'entreprises. Les employeurs publics et les cabinets d'ingénierie devraient être les plus impactés, ce qui mettrait fin à une certaine inéquité.

D'autre part, le coût supplémentaire généré par ces mesures, peut avoir de graves conséquences sur certains employeurs, et notamment sur les employeurs publics dont la situation financière est déjà critique. Le surcoût estimé étant de près de 2 milliards de F.CFP pour les collectivités publiques, les provinces et les communes en particulier. Aucune étude d'impact n'a été réalisée alors qu'il est crucial de savoir si la mesure souhaitée est supportable pour les collectivités concernées.

Les auditions font ressortir une démarche prématurée et un contexte économique peu propice.

B) Les exonérations

Il existe différents dispositifs d'allègement ou d'exonérations de charges sociales afin de soutenir certains secteurs d'activités ou types d'emplois. Ils concernent la réduction des cotisations des employeurs sur les bas salaires, des abattements sur les cotisations de secteurs aidés et un taux réduit de cotisations au RUAMM pour les travailleurs indépendants.

Les différentiels pour la CAFAT sont compensés par la Nouvelle-Calédonie via l'agence sanitaire et sociale (ASS NC). Le montant de ces compensations représente au total 10,4 milliards de F.CFP en 2021.

Afin de combler le déficit structurel du RUAMM, il est proposé l'abrogation de tous les dispositifs d'allègement ou d'exonérations de charges sociales. Les 10,4 milliards de F.CFP ne seraient plus compensés par l'ASS-NC et pourraient alors être fléchés pour la CAFAT afin d'abonder le RUAMM.

Recommandation n°1 : Inclure à la présente proposition de loi du pays, un article prévoyant ce fléchage vers la branche RUAMM de la CAFAT.

Enfin, il existe des cas particuliers de personnes qui sont exonérés de cotisations RUAMM, et d'autres qui bénéficient d'un taux de cotisation réduit de 1,5%.

Il est également proposé l'abrogation de toutes ces exonérations et cas particuliers pour que tous cotisent au taux de cotisation salariale du RUAMM, soit 2,85%, d'après la présente proposition de loi du pays.

Le CESE-NC rappelle que ces dispositifs étaient provisoires lors de leur mise en place. En outre, il relève que la Nouvelle-Calédonie n'est pas en capacité de déterminer précisément l'impact de ces mesures dont bénéficient un grand nombre de personnes sans conditions particulières. La suppression totale de ces dispositifs peut être brutale et il apparaît nécessaire d'évaluer l'impact de ces mesures.

Recommandation n°2 : L'institution demande au gouvernement d'évaluer la pertinence du maintien, ou non, de chaque dispositif d'exonération et de mesurer leur impact sociétal.

Le CESE-NC considère que de telles mesures pourraient augmenter le coût du travail, en particulier pour les bas salaires et risquent de conduire à une réduction du taux d'activité et au développement d'activités non déclarées.

Recommandation n°3 : L'institution préconise le maintien d'une partie des dispositions⁵ de la délibération n°280 du 19 décembre 2001.

⁵ Les TI retraités et leurs conjoints ou concubins survivants, les bénéficiaires du régime de retraite des fonctionnaires, les bénéficiaires du régime de retraite de la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie et les bénéficiaires d'avantages de retraite liés à la cessation d'activité de certains maîtres et documentalistes contractuels ou agréés des

III –CONCLUSION DE L’AVIS N°14/2022

Le CESE-NC insiste sur le fait que les dispositifs d'exonération et d'abattement ne sont pas les seuls leviers disponibles permettant d'aider des secteurs particuliers.

Elles rappellent leurs recommandations :

Recommandation n°01 : Inclure à la présente proposition de loi du pays, un article prévoyant ce fléchage vers la branche RUAMM de la CAFAT.

Recommandation n°2 : L'institution demande au gouvernement d'évaluer la pertinence du maintien, ou non, de chaque dispositif d'exonération et de mesurer leur impact sociétal.

Recommandation n°3 : L'institution préconise le maintien d'une partie des dispositions de la délibération n°280 du 19 décembre 2001.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis défavorable** à la majorité sur la proposition de loi du pays instituant portant réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants, des travailleurs salariés et assimilés, et des cas particuliers du RUAMM.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **36 voix « favorable »**, **0 voix « défavorable »** et **0 « réservé »**.

LA SECRÉTAIRE



Pascale DALY

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°14/2022

- *Nombre de réunions en commission : 3*
- *Adoption en commission : 13/07/2022*
- *Adoption en bureau: 18/07/2022*

Invités auditionnés (19):

- **Monsieur Eddy SIRO**, Conseiller confédéral - CSTC FO NC;
- **Monsieur Jean-Marc HERMANN**, secrétaire général adjoint de la FSAOFP;
- **Monsieur Jean-Pierre KABAR**, représentant la COGETRA;
- **Madame Mimsy DALY**, présidente du MEDEF NC, accompagnée de **monsieur Alexandre LAFLEUR**, président de la commission protection sociale;
- **Monsieur Baptiste FAURE**, secrétaire général de la CPME NC;
- **Monsieur Jean-Louis LAVAL**, président de l'U2P-NC;
- **Monsieur Yannick COUETTE**, directeur de la CAP-NC, accompagné de **madame Dao DERUY**, responsable du pôle appui aux ressortissants;
- **Madame Elizabeth RIVIERE**, présidente de la CMA-NC, accompagnée de **madame Christelle VANHEE**, collaboratrice du service de développement économique;
- **Monsieur Stéphane YOTEAU**, vice-président de la CCI-NC, accompagné de **monsieur Charles ROGER**, directeur général;
- **Madame Veylma FALAE0** et **monsieur Milakulo TUKUMULI**, conseillers de la Nouvelle-Calédonie, accompagnés de **madame Margaux OFFLAVILLE**, administratrice au congrès, et **monsieur Eddy FALAE0**, collaborateur,
- **Madame Marie-Laure MESTRE**, directrice de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie (ASS NC),
- **Monsieur Xavier MARTIN**, directeur général de la CAFAT.

Observations par écrit (3):

- Association citoyenne de la Nouvelle-Calédonie,
- MEDEF NC
- CCI NC

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (9):

- Messieurs Gilbert TYUIENON et Yannick SLAMET, membres du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie,
- DASS-NC et DSF-NC,
- UFC-Que choisir,
- UT CFE-CGC,

- USOENC,
- USTKE,
- CST NC.

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : Mesdames Eliette COGNARD, Pascale DALY et Corinne QUINTY, messieurs Louis-José BARBANÇON, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD Gaston POIROI, Jean SAUSSAY, Noël WAHUZUE, Lionel WORETH.

Étaient présents et représentés lors du vote : Mesdames Eliette COGNARD, Pascale DALY et Corinne QUINTY, messieurs Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Pierre BOIGUIVIE, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI, Jean SAUSSAY, Noël WAHUZUE, Lionel WORETH.

Étaient absents lors du vote : Messieurs Jean-Marc BURETTE, Bruno CONDOYA, Aguetil GOWE, André ITREMA, Richard KALOI.